

宝くじ問題検討会報告書(案)

平成22年11月

宝くじ問題検討会

目次

はじめに

第一 歴史と諸外国比較

1. 日本における富くじの歴史
2. 諸外国との比較

第二 宝くじの制度と運用の概要

第三 宝くじの改革の基本的方針

1. 改革の前提
2. 改革を進める基本的視点
3. 改革の進め方

第四 宝くじの諸課題の改革の方向性

1. 「社会貢献広報事業(仮称)」(経費)
2. 市町村共同事業への「助成」(収益金)の再構築
3. 発売諸経費(経費)の徹底した効率化
4. 各種見直しにより生み出される財源の活用
5. 緊急政策課題に対応する新しい宝くじの仕組み

第五 発売団体における検討状況と今後の宝くじ改革のスケジュール

1. 全国自治宝くじ事務協議会における検討状況
2. 今後のスケジュール

はじめに

平成22年5月に開催された行政刷新会議ワーキンググループにおいて、宝くじ(当せん金付証票法(昭和23年法律第144号)第2条第1項に定める「当せん金付証票」をいう。以下同じ。)関連の事業が対象となり、宝くじの普及宣伝事業等について、「当 WG の結論としては、当該事業については廃止とする。」等の評価結果が同ワーキンググループから出された。

これを受け、宝くじの改革をしっかりと進めるため、総務大臣から、地方財政審議会の中に、都道府県、政令市、市、町村の代表の方々からなる宝くじ問題検討会を設け、当せん金率の向上、地方公共団体の収益金の増加、普及宣伝事業のあり方などの宝くじの諸課題について検討を行い、平成23年度宝くじ発売計画策定までに結論をまとめるようにとの要請がされた。

宝くじは、刑法(明治40年法律第45号)第187条で発売が禁じられている「富くじ」の特例として、地方財政法(昭和23年法律第109号)第32条及び当せん金付証票法に基づき、地方財政資金の調達を目的として、総務大臣の許可を受けて、都道府県及び政令市(以下「発売団体」という。)が発売しているものである。宝くじの収益金は約4,000億円前後で推移し、地方公共団体の貴重な自主財源であり、多くの公益的な事業の財源として活用されている。

本検討会においては、以上のような宝くじの果たす役割を念頭に置きながら、要請のあった宝くじの諸課題について議論を重ねてきた。

本報告書においては、まず第一部において、現在の宝くじの果たしている役割について、歴史的(日本の歴史)、空間的(国際比較)考察を加える。第二部において、現在の宝くじの制度・運用の状況を概観した上で、第三部においては、今回要請を受けた宝くじの改革の基本的方針を述べ、第四部においては、第三部の基本的方針を踏まえ、宝くじの諸課題の改革の方向性を示す。第五部においては、現在の発売団体における検討状況に言及するとともに今後の宝くじ改革のスケジュール等を提示する。

本報告書は、先に述べた総務大臣からの要請に対し、普及宣伝事業などの宝くじの諸課題について、その制度及び運用に渡り意見を述べるものである。もとより、宝くじの運用は、一義的には、発売団体が自主的・主体的に決定すべきものであることから、運用に関する意見は、発売団体が運用の見直しを行うに当たっての基本的な方向性を示すものである。

第一 歴史と諸外国比較

宝くじの発売は、刑法第187条(富くじ発売等)の特例として認められているものであるが、宝くじの現代的意義を検討するに当たって、日本における富くじの歴史や諸外国の状況を概観しておくこととする。

1. 日本における富くじの歴史

○日本における富くじは、厳しい財政状況を背景として、寺社の修復費用の調達、戦費の調達、戦災によって荒廃した地方公共団体の復興資金の調達というように緊急的な課題あるいは公益的な事業のための財源を調達する手段として活用されてきている。

(1) 富くじの起源

日本における富くじの歴史は、摂津・箕面の瀧安寺の富会に端を発するとされるが、その後、江戸時代に、幕府の財政難を背景に、統治機構の一部を構成していた寺社の修復費用の調達の一方法として、江戸幕府(寺社奉行)により富くじの発売が認められていた。その後、1842年の天保の改革により全面禁止となり、1868年(明治元年)の太政官布告においても富くじに関する興行は厳禁とされた。

(2) 現代の富くじとしての発展

禁止されていた富くじの発売が再開されたのは、1945年(昭和20年)4月、天保の改革からおおよそ100年が経過した後である。政府は、公債消化が困難になる中、浮動購買力を吸収して「戦費二充テ」(注)るため、同年4月に臨時資金調整法(昭和12年法律第86号)を改正し、同年7月から政府くじ(「勝札」)を発売した。同年10月からは、戦後の激しいインフレ防止のため浮動購買力吸収の必要性が大きくなったことから、政府くじ(「第1回宝籤」)を発売した。

翌1946年(昭和21年)10月には、戦災によって荒廃した地方公共団体の復興資金の調達のため、臨時資金調整法が改正され、都道府県による宝籤の発売が可能となり、同年12月には、福井県が最初の地方宝籤「福井県復興宝籤(ふくふく籤)」を発売した。

1948年(昭和23年)4月、連合国軍総司令部の要求により、臨時資金調整法は廃止された

が、同年7月、インフレの高進を抑制するため、当分の間、従来に引き続き宝くじ制度を存置するという考えのもとに、当せん金付証券法が公布・施行され、政府と都道府県・政令市等が宝くじをそれぞれ発売した。しかしながら、1954年(昭和29年)3月限りで政府くじは廃止となり、以後、都道府県・政令市のみが宝くじを発売し、現在に至っている。

(注)勝札の裏面の記載。

2. 諸外国との比較

- 諸外国の富くじの発売目的は、公益のための資金調達、国(又は州)の財政資金の調達であり、その用途は、社会福祉、芸術文化、スポーツなどが中心となっている。また、日本と同様に、これらの公益的な事業を収益金のみならず、経費で行っている国もある。
- 日本の当せん金率45.6%(平成21年度)は諸外国(課税後ベースの実質的な当せん金率)と比べ標準的な水準にあると言える。

世界における富くじの売上額上位10か国を含む11か国(日本、アメリカ、ドイツ、カナダ、イタリア、中国、スペイン、フランス、イギリス、ギリシャ、スウェーデン)について、富くじ制度の状況を概観する。

発売団体は、連邦制の国を除き、基本的に国が発売主体となっており、地方公共団体が発売団体となっている日本と異なっている。

発売目的は、公益のための資金調達、国(又は州)の財政資金の調達とされており、その用途は、社会福祉、芸術文化、スポーツなどが中心となっている。

このような公益的な事業を、収益金のみで行うか、経費としても行うかは、各国様々であるが、日本と同様に、収益金のみならず、経費で公益的な事業を行っている国もある。例えば、カナダのオンタリオ州では地域のフェスティバルなどの様々なコミュニティイベントに対する助成やアマチュアスポーツへのイベント後援などを、イタリアでは芸術・文化に対するスポンサーシップや各地のカーニバルへの協賛などが行われている。

当せん金率については30%から72.4%と幅があるが、50%前後の国が多い。また、当せん金に対する課税については非課税の国が7か国、課税の国が4か国(イタリアは一部非課税)となっている。課税後ベースの実質的な当せん金率は、30%から63.1%となっており、日本の当せん金率45.6%(平成21年度、非課税)は、おおむね各国の中位にランクされ、標準的

な水準にあると言える。

第二 宝くじの制度と運用の概要

- 宝くじは、刑法の特例であり、地方財政資金の調達を目的として、総務大臣の許可を受けて、都道府県及び政令市が発売し、その収益金は幅広い事業に充当されている。
- 近年、宝くじの売り上げは1兆円前後、収益金は4,000億円前後で推移し、地方公共団体の財政運営上欠かせない財源となっている。

宝くじは、刑法第187条で発売が禁じられている「富くじ」の特例であり、地方財政法第32条及び当せん金付証票法に基づき、地方財政資金の調達を目的として、総務大臣の許可を受けて、都道府県及び政令市が発売している。

発売団体は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第252条の2に基づき協議会(全国自治宝くじ事務協議会など)を設置し、宝くじの発売計画、発売許可の申請、発売事務の委託等の宝くじの発売事務を共同で管理、執行している(注)ところであり、その収益金は各発売団体が実施する幅広い事業に充当されている。

宝くじのうち市町村振興宝くじであるサマージャンボ宝くじ・オータムジャンボ宝くじについては、その収益金の全額が各都道府県で歳出予算に計上され、一般市町村(各都道府県の市町村振興協会)に交付されている。これは、昭和50年代初頭、一般市町村から宝くじの発売権を付与すべきとの要望があったが、市場規模や発売効率等の課題があることから、市町村が発売するのではなく、代わりに都道府県が発売し、収益金の全額を一般市町村に交付する方法をとったためである。

発売団体は、当せん金付証票法の改正を受けた一等賞金の引き上げや数字選択式宝くじの発売など様々な施策を講じ、その売り上げを伸ばし、収益金を確保してきている。近年、宝くじの売り上げは1兆円前後、収益金は4,000億円前後で推移し、不動産取得税(平成21年度4,042億円(速報値))に匹敵する収入となっており、地方公共団体の財政運営上欠かせない財源となっている。

平成21年度における売上額、当せん金、発売諸経費は、それぞれ、9,875億円、4,503億円(45.6%)、1,428億円(14.5%)となっており、売上額から当せん金、発売諸経費を差し引

いた3,944億円(39.9%)が発売団体の収益金となっている。

(注)宝くじのうちいわゆる「東京都くじ」は、協議会によらず、東京都が単独で発売している。

第三 宝くじの改革の基本的方針

本検討会においては、宝くじの「普及宣伝事業」(後述第四 1. 参照)のあり方などの課題を検討する前提として、まず宝くじの存在意義も含め、なぜ宝くじが刑法の特例として認められているのかという宝くじの原点に立ち返って、改革の前提となる考え方や改革を進める基本的視点などについて整理を行った。

○改革の前提は、刑法の特例である宝くじに対する国民の信頼を確保し、「宝くじの健全な発展」、「地方財政資金の調達」を図ることである。

○改革を進める基本的視点は、第一に、各種経費のほか共同事業に充てるため拠出された収益金の使途など宝くじ全般に対する地方公共団体による「ガバナンスの強化」、第二に、資金の流れの単純化、徹底した情報公開による「わかりやすさ」、第三に、「普及宣伝事業」費をはじめ発売諸経費全般のゼロベースでの見直しなど徹底した「効率化」である。

○改革の進め方は、「地方公共団体のチェック、ルール化」、「宝くじ資金の流れの単純化、意義の明確化、情報公開の徹底」、「経費全般(「普及宣伝事業」費、その他発売諸経費)の徹底した効率化」に取り組み、「収益金、当せん金の配分のあり方」について、地方公共団体の自主財源を増加する方向で行うべきである。

○特に、地方公共団体の自主財源の増加に向け、「普及宣伝事業」費については、大胆な縮減を行うべきである。

1. 改革の前提

前述のとおり、宝くじは、刑法の特例であり、地方財政資金の調達を目的として発売が認められているものである。また戦後、半世紀以上にわたり、地方公共団体が育ててきた地方公共団体の貴重な自主財源であり、また地方公共団体の財政運営上欠かせない財源となっている。

また、宝くじは、購入する人々に当せん金という夢を与えるとともに、地域社会・生活を支える

財源となっていることを通じて公共心を満たす側面も有している。さらに、現在、国民の75%が購入の経験(平成22年宝くじ世論調査)があるとされているように、多くの国民に支持されている。

したがって、宝くじの改革に当たっては、刑法の特例である宝くじに対する国民の信頼を確保し、「宝くじの健全な発展」を図っていくことが大前提であり、また、宝くじを発売する目的である「地方財政資金の調達」を達成できるよう、地方公共団体の自主財源である収益金を増やしていくことが大前提である。

2. 改革を進める基本的視点

(1) ガバナンス(統治)の強化

宝くじは、発売団体が総務大臣の許可を受けて発売しているものであるが、後述の「普及宣伝事業」費をはじめ発売諸経費全般及び共同事業に充てるために拠出されている収益金については、「自治体による実質的に自主性を持った公益事業が行われていないことが、国民の不信を招く原因である。」(行政刷新会議ワーキンググループ)等の指摘がある。本検討会においても、「発売団体の参画が十分ではなかったのではないか。」等の議論があったところである。

したがって、各種経費のほか共同事業に充てるため拠出された収益金の使途など宝くじ全般について、地方公共団体によるガバナンスを強化していくべきであり、これは財政民主主義の観点からも重要である。

(2) わかりやすさ

宝くじ資金については、収益金と経費(「普及宣伝事業」費)が混在して地方公共団体や公益法人などに流れており、「複雑な資金の流れを徹底して改める必要がある。」(行政刷新会議ワーキンググループ)等の指摘があるが、本検討会においても、「複雑であると指摘された普及宣伝費の流れについて、すっきりさせる必要がある。」等の議論があったところである。

したがって、地方公共団体が自由にその使途を決定できる収益金と最小の費用で最大の効果をあげる必要がある宝くじを発売するための経費それぞれの意義を明確化し、資金の流れを単純化していくべきである。併せて、徹底した情報公開を図ることにより、透明化を図り、よりわかりやすい仕組みとしていくべきである。

(3) 効率化

宝くじの発売諸経費、特に後述の「普及宣伝事業」費については、「効果の実証のしようのない「普及費」に費やされていることは直ちに改めるべき。」(行政刷新会議ワーキンググループ)等の指摘があるが、本検討会においても、「効果が乏しいものがある、その効果がしっかりと検証されていない。」等の議論があったところである。

したがって、「普及宣伝事業」費をはじめ発売諸経費全般については、これをゼロベースで見直し、最小の費用で最大の効果を上げることができるよう、徹底した効率化を図っていくべきである。

3. 改革の進め方

「普及宣伝事業」などの個別事業については、2. で述べた改革を進める基本的視点を踏まえ、

- ① 地方公共団体のチェック、ルール化
- ② 宝くじ資金の流れの単純化、意義の明確化、情報公開の徹底
- ③ 経費全般(「普及宣伝事業」費、その他発売諸経費)の徹底した効率化

に取り組み、

- ④ 収益金、当せん金の配分のあり方

について、地方公共団体の自主財源を増加する方向で改革を進めるべきである。

特に、地方公共団体の自主財源の増加に向け、宝くじの売上げ増とともに大幅に増加してきた「普及宣伝事業」費については、発売団体によるガバナンスの強化、徹底した効率化を行い、大胆な縮減を行うべきである。

第四 宝くじの諸課題の改革の方向性

1. 「社会貢献広報事業(仮称)」(経費)

○ 現行の「普及宣伝事業」については、発売団体によるガバナンスを強化するとともに、広報に純化し、経費性を明確化する観点に立って、各種事業をゼロベースで見直し、「社

会貢献広報事業（仮称）」として出直すべきである。併せて、先に述べたとおり、「普及宣伝事業」費については、大胆な縮減を行うべきである。

○現行の「普及宣伝事業」は、発売団体の主体的かつ実質的な参画が十分ではないとの課題があり、事業の役割・内容についても、広報の役割以外に均てん化の役割を担うほか、経費で行っている事業と収益金で行っている事業との区分も不明瞭である。

○本来、「普及宣伝事業」は、全国あまねく住民に対し、刑法の特例として発売される宝くじが地域社会・生活を支える重要な財源であるとの理解を促進するため、発売団体が個別の立場を超えて共同で宝くじの広報を行うものであり、安定的な地方財政資金の調達にも寄与するものでなければならない。

現行の「普及宣伝事業」は、発売団体の主体的かつ実質的な参画が十分ではないとの課題があり、事業の役割・内容についても、広報の役割以外に均てん化の役割を担うほか、経費で行っている事業と収益金で行っている事業との区分も不明瞭である。

本来、「普及宣伝事業」は、当せん金付証券法第13条の2に基づき、全国あまねく住民に対し、刑法の特例として発売される宝くじが地域社会・生活を支える重要な財源であるとの理解を促進するため、発売団体が個別の立場を超えて共同で宝くじの広報を行うものである。また、このような取組みは、宝くじのイメージアップにつながり、安定的な地方財政資金の調達にも寄与するものでなければならない。

また、「普及宣伝事業」は、民間企業が経費で行うCSR(企業の社会的責任、Corporate Social Responsibility)類似の活動を発売団体が共同で行うものであり、社会的な意義も認められる。したがって、費用対効果をしっかりと見極めるという条件のもとで、適切に行うことは重要である。

そこで、現行の「普及宣伝事業」については、発売団体によるガバナンスを強化するとともに、広報に純化し、経費性を明確化する観点に立って、各種事業をゼロベースで見直し、「社会貢献広報事業(仮称)」(注)として出直すべきである。併せて、先に述べたとおり、「普及宣伝事業」費については、大胆な縮減を行うべきである。

その際、売上額の少ない発売団体に一定金額以上の「普及宣伝事業」費を確保することを通じ、売上比例である収益金の発売団体間の格差を均てん化する役割については、見直しを検討する必要がある。

(注)「普及宣伝事業」という現在の名称について、本検討会では、「受託銀行が直接行う広告

宣伝事業(発売に関する告知等)と混同する」等の議論があったところである。したがって、社会貢献的な役割や発売団体が共同で行う民間企業の CSR 類似の事業であることを表す名称(例えば、社会貢献広報事業、公益広報事業、共同広報事業)にすることが重要である。そこで、本報告書においては、このような趣旨を踏まえ、「社会貢献広報事業(仮称)」と記述する。

(1)「社会貢献広報事業(仮称)」

①地方公共団体のチェック、ルール化

- 「社会貢献広報事業(仮称)」については、発売団体によるガバナンスを徹底すべきである。このため、「社会貢献広報事業(仮称)」の基本方針や実施基準の策定、効果検証を行う必要がある。
- 「社会貢献広報事業(仮称)」の対象は、発売団体の収益金の活用では達成できない、全国的に効果があり公益性の高い事業、一般市町村の事業を含めたコミュニティレベルの事業を中心に行うことが適切である。
- 「社会貢献広報事業(仮称)」の実施に係る人件費、賃料、事務費などの間接経費は、発売団体において適切にチェックを行い、より効率的な運営を行うべきである。

先に述べたように、現行の「普及宣伝事業」の実施内容の決定については、「自治体による実質的に自主性を持った公益事業が行われていないことが、国民の不信を招く原因である。」(行政刷新会議ワーキンググループ)等の指摘があるが、本検討会においても、「発売団体の参画が十分ではなかったのではないか。」等の議論があったところである。

したがって、「社会貢献広報事業(仮称)」については、発売団体によるガバナンスを徹底すべきである。このため、これまでのような形式的なチェックにとどまらず、「社会貢献広報事業(仮称)」の基本方針や実施基準の策定(対象事業・団体、助成ルール、事業審査方法など)を行うとともに、実施された事業についての効果検証を行う必要がある。また、必要に応じ、より効果的な取組みとなるよう、社会貢献や公益事業に造詣の深い外部の有識者などの意見を幅広く聴きながら進めることが有意義である。

「社会貢献広報事業(仮称)」の対象となる事業については、発売団体の収益金の活用では達成することができない、国際的にも意義が認められている事業、全国的に効果があり公益性

の高い事業、一般市町村の事業を含めたコミュニティレベルの事業を中心に行うことが適切である。併せて、限られた財源を有効に活用する観点から、事業そのものが直接的に社会に貢献するような事業に重点化していくことが重要である。

また、「社会貢献広報事業(仮称)」の実施に係る人件費、賃料、事務費などの間接経費についても、最小の費用で最大の効果が上げられるよう、発売団体において適切にチェックを行い、より効率的な運営を行うべきである。

②宝くじ資金の流れの単純化、意義の明確化、情報公開の徹底

○「社会貢献広報事業(仮称)」においては、収益金と経費の意義を明確化し、資金の流れを単純化し、わかりやすくすべきである。

○現行の「普及宣伝事業」のうち、以下のようなものは、廃止を含め抜本的に見直す必要がある。

①発売団体の収益金が分担金として拠出されている法人に対する助成

②「第三者分配」のための助成

③2つの法人からの同一団体への助成

○発売団体、受託法人、助成先法人などにおいては、「社会貢献広報事業(仮称)」の実施状況などについて積極的に情報公開を進めるべきである。

現行の「普及宣伝事業」に係る宝くじ資金の流れについては、「複雑な資金の流れを徹底して改める必要がある。」(行政刷新会議ワーキンググループ)等の指摘があるが、本検討会においても、「複雑であると指摘された普及宣伝費の流れについて、すっきりさせる必要がある。」等の議論があったことについては先に述べたとおりである。

したがって、「社会貢献広報事業(仮称)」においては、収益金と経費それぞれの意義を明確化し、できるだけ資金の流れを単純化し、わかりやすくすべきである。

現行の「普及宣伝事業」のうち、以下のようなものは、廃止を含め抜本的に見直す必要がある。

(ア) 発売団体の収益金が分担金として拠出されている法人に対する助成

発売団体から、宝くじの収益金を含めた一般財源が分担金として拠出されている法人については、その事業は当該分担金を中心に行われることが原則であると考えられるが、こ

れに加えて宝くじの経費から助成を受けることは、宝くじ資金の流れを複雑にし、わかりにくくすることになっている。

(イ) 「第三者分配」のための助成

助成金の交付を受けた公益法人が当該助成金を他の法人等の第三者にさらに助成金として分配・交付すること(「第三者分配」)については、助成先の公益法人の専門性を活用する意義を有する場合もあるが、発売団体が行う受託銀行の再委託に係る承認(当せん金付証券法第6条第5項)との関係で責任の所在を曖昧にする恐れがある。また、国から公益法人に対する第三者分配型の補助金等についても、特段の理由がない場合は解消を図ることとされており、廃止する方向で検討すべきである。(「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画」(平成14年3月29日閣議決定))

(ウ) 2つの法人からの同一団体への助成

受託銀行から「普及宣伝事業」の委託を受けた2つの法人((財)日本宝くじ協会及び(財)自治総合センター)は、それぞれ、公益法人等が実施する社会貢献事業や地方公共団体が実施する事業に対する助成を行っており、それぞれ目的を持っているものであるが、同一の団体がこの2つの法人から助成を受ける事例があるため、資金の流れを複雑にし、わかりにくくすることになっている。

また、発売団体、受託法人、助成先法人などにおいては、「社会貢献広報事業(仮称)」の実施状況などについて積極的に情報公開を進めるべきである。

従来、受託銀行から「普及宣伝事業」の委託を受けてきた2つの法人においては、類似の助成団体の情報公開等も参考にしながら、可能な範囲で過去にさかのぼり、助成基準、助成事業実績などについて直ちに情報公開を進めるべきである。その際、それぞれの法人の設立の趣旨にかんがみ、それぞれの法人の行う事業の意義が明確になるよう、配意すべきである。

③経費全般の徹底した効率化

○「社会貢献広報事業(仮称)」は単なる前年度踏襲ではなく、真に効果的な事業を行うようにすべきである。

○効果が乏しいとの指摘のあったDVD・CD、雑誌類の発行事業、公務員や行政機関のみを対象とするような事業などについては、住民の理解の促進に寄与しているかなどの効果検

証を行い、適切に見直しを行う必要がある。

発売団体によるガバナンスの徹底とも関連するが、「社会貢献広報事業(仮称)」は単なる前年度踏襲ではなく、真に効果的な事業を行うようにすべきである。

現行の「普及宣伝事業」としての助成のうち、以下のような事業に対するものについては、住民の理解の促進に寄与しているかなどの効果検証を行い、適切に見直しを行う必要がある。

- ・ 効果が乏しいとの指摘のあったDVD・CD、雑誌類の発行事業、公務員や行政機関のみを対象とするような事業
- ・ 「普及宣伝事業」として行う機関紙等のウェイトが高い法人の事業
- ・ 人件費の占める割合が高い法人の事業

なお、現行の「普及宣伝事業」の助成は、従来から人件費等の間接経費を助成対象としていないが、「社会貢献広報事業(仮称)」においても同様の取扱いとする必要がある。

また、現行の「普及宣伝事業」の総額は、毎年度全国自治宝くじ事務協議会において決定されているが、これまで、基本的に、売上げの一定割合で固定されてきたことから、過去の売上げの大幅な増加に伴い、比例して大幅に増加してきたところである。

「社会貢献広報事業(仮称)」費は、先に述べたとおり、現行の「普及宣伝事業」費の額にとらわれず大胆な縮減を行うべきであるが、その総額の決定に当たっては、近年、宝くじの売上げが減少傾向にあることに留意する必要がある。

(2) 発売団体事業に対する助成(発売団体助成)

- 発売団体助成については、廃止を含め抜本的に見直しを行う必要がある。原則廃止とする場合、均てん化の役割について、収益金で別途考慮するなど適切に対応する必要がある。
- 各発売団体や全国自治宝くじ事務協議会において、積極的に広報を行うことが重要である。

発売団体助成(平成21年度84億円)については、施設整備に対する助成、イベントに対する助成が中心であるが、これらの助成は、宝くじの経費により発売団体に対し宝くじ資金を還元する形になっているともいえる。また、発売団体が収益金で行っている事業との区分も不明瞭であり、発売団体助成については、廃止を含め抜本的に見直しを行う必要がある。

発売団体助成を原則廃止とする場合には、現在、全国自治宝くじ事務協議会の「普及宣伝事業検証PT」(注)において代替策の検討が進められているが、先に述べた均てん化の役割について、収益金で別途考慮するなど適切に対応する必要がある。

また、発売団体が単独で行う事業であっても、広報効果の非常に優れた先進的なものやその広報効果が当該団体のみにとどまらず幅広く及ぶようなものについては、話題性を含め全国的な効果があり広報として経費で行うことがふさわしい場合もあると考えられるため、このような事業に対する助成のあり方についても検討する必要がある。

さらに、「社会貢献広報事業(仮称)」として出直すことにより、宝くじの広報効果の水準が低下することのないよう、各発売団体においては、宝くじの収益金の使途や宝くじを活用した施設・車輛等の事業例を広報紙やホームページで積極的に周知したり、直接表示を行ったりするなどの取組みを行うことが重要である。併せて、全国自治宝くじ事務協議会においても、宝くじの意義等について、積極的に広報を行うことが重要である。

(注)事業仕分けにおいて廃止と評価された普及宣伝事業について検証を行い、宝くじの売上げ向上と合わせて見直しの方向性を検討し、その結果を平成23年度宝くじ発売事務委託経費に反映させるため、平成22年7月21日に全国自治宝くじ事務協議会の中に「普及宣伝事業検証PT」が設置された。

(3) 一般市町村事業に対する助成(一般市町村助成)

- 一般市町村助成については、宝くじの発売権の代替的な性格も有しており、発売団体によるガバナンスに加え、一般市町村の参画など一般市町村の関わり方についても十分配慮すべきである。
- コミュニティに対する助成は、個人購買層に対し、すみずみまで宝くじを広報する意義を有するとともに、地域におけるコミュニティ活動を支える貴重な財源として活用されており、引き続き実施する必要性が認められる。

一般市町村助成(平成21年度94億円)については、施設整備に対する助成、コミュニティに対する助成が中心である。

これらの助成は、市場規模や発売効率等の課題があることから宝くじの発売権を有しない一般市町村に対し、宝くじの発売権の代替的な性格も有しながら助成されていることに十分配慮

すべきである。併せて、発売団体によるガバナンスに加え、一般市町村の参画など一般市町村の関わり方についても十分配慮すべきである。

仮に一般市町村助成の額が減少する場合には、減少相当額について、収益金で別途考慮するなど適切に対応すべきである。

また、コミュニティに対する助成は、自治会・町内会や文化・芸術活動、防災組織などの活動に対して助成を行うものであるが、コミュニティレベルの個人購買層に対し、すみずみまで宝くじを広報する意義を有する。さらに、一般市町村の財政が逼迫する中、地域づくりや地域におけるコミュニティ活動を支える貴重な財源として活用されている。本検討会では、「できる限り、一般財源的な収益金でこれらの行政需要をまかなうべき」との意見も出されたが、宝くじの広報としての意義や現在の一般市町村の財政の実情にかんがみると、引き続き実施する必要性が認められる。

(4) 公益法人等が実施する社会貢献事業に対する助成(公益法人助成)

- 公益法人助成については、発売団体によるガバナンスを徹底していくべきであり、第三者によるチェックのあり方も含めて検討する必要がある。
- 発売団体による検証の結果、公益法人助成総額については、現行の半額を目途とすべきものとされている。
- 「社会貢献広報事業(仮称)」における今後の公益法人助成のあり方については、この検証結果に沿って検討することが適当である。
- 助成のルール化、審査の厳格化にも取り組む必要がある。

公益法人助成(平成21年度54億円)については、先に述べた一般市町村助成とは異なり、発売団体が唯一のガバナンスの主体であることから、発売団体によるガバナンスを徹底していくべきであり、公益法人助成に係る基本方針や実施基準の策定等に加え、(財)日本宝くじ協会の意思決定機関や業務運営についても発売団体によるガバナンスが確保されるよう、適切に対応することが重要である。また、第三者によるチェックのあり方も含めて検討する必要がある。

現行の「普及宣伝事業」の効果については、「効果の実証のしようのない「普及費」に費やされていることは直ちに改めるべき。」(行政刷新会議ワーキンググループ)等の指摘があるが、

発売団体である全国自治宝くじ事務協議会の「普及宣伝事業検証PT」が、現行の公益法人助成について一件ごとに公益性と効果を検証し、対象事業・団体をゼロベースで見直したところである。その結果、公益法人助成総額については、現行の半額を目途とすべきであるとしている。

「社会貢献広報事業(仮称)」における今後の公益法人助成のあり方については、この検証結果に沿って検討することが適当である。

また今後は、助成のルール化、審査の厳格化にも取り組む必要がある。

助成対象となる分野・事業についても、公益性や効果の観点から検討する必要があるが、その際、本来地方公共団体が関わるべき分野かどうか、健康・医療・福祉等の時代適合性に配慮した事業かどうかという視点を考慮することも重要である。

2. 市町村共同事業への「助成」(収益金)の再構築

○市町村共同事業への「助成」は、一般市町村が共同で実施すべき事業について、一般市町村に交付された収益金を持ち寄って行われているものであることから、事業内容・効果などについて一般市町村によるガバナンスを強化し、市町村共同事業に対する「会費」、「負担金」として再構築した上で、事務の効率化・合理化の観点から、現行の仕組みは継続することが適当である。

先に述べたとおり、都道府県は、一般市町村の代わりに市町村振興宝くじであるサマージャンボ宝くじ・オクタムジャンボ宝くじを発売し、その収益金の全額が都道府県から一般市町村(各都道府県の市町村振興協会)に交付されている。一般市町村(各都道府県の市町村振興協会)は、収益金の一部を自らが会員である(財)全国市町村振興協会に拠出している。

(財)全国市町村振興協会は、これを財源として、全国的な視野に立って市町村の振興に資する事業(「市町村共同事業」)への「助成」を行っている。

市町村共同事業への「助成」は、「普及宣伝事業」のように経費として広報を行うものではなく、一般市町村が共同で実施すべき事業について、一般市町村に交付された収益金を持ち寄って行われているものである。

収益金の使途は地方公共団体が自主的に決定すべきものであり、したがって、収益金の使途に対する一般市町村によるガバナンスを強化していくことが重要である。

また、それぞれの「助成」の内容に応じて、現行の「助成」の意義を明確化していくことが重要である。

(1) 地方公共団体のチェック、ルール化

現在、(財)全国市町村振興協会においては、市町村長の代表が役員に就任しているが、本検討会において、「今までは、ともすれば実態として形式的な参画になっていなかったか。」等の議論があったところである。今後は、実質的にしかもより多くの市町村長の参画を得るなど、一般市町村によるガバナンスを強化すべきである。その際、市町村共同事業として行うべきか、事業内容・効果がどの程度あるかをチェックする仕組みも、あらためて構築する必要がある。

特に、事業内容・効果のチェックについては、地方公共団体で一般的に行われている、事前の事業目標・期間設定、事後の達成状況の確認、費用対効果のチェック等を導入することが重要である。

(2) 「助成」の意義の明確化

市町村共同事業への「助成」のうち、市町村共同事業に対する「負担金」又は共同法人の運営に対する「会費」としての性格を有するものについては、その位置づけを明確化することが重要である。

また、これらの「負担金」、「会費」相当分については、各一般市町村に収益金として交付し、それを各一般市町村が予算化して、拠出するという方法もあるが、これは事務的にも相当の負担となるものである。本検討会においても、「経費の節減・事務の合理化の観点から、(財)全国市町村振興協会が、一般市町村(各都道府県の市町村振興協会)から収益金の一部を受け入れ、それぞれの事業や法人運営に対して支払う仕組みは、一定の合理性を有するものである」等の議論があったところであり、現行の仕組みは継続することが適当である。

3. 発売諸経費(経費)の徹底した効率化

○発売諸経費については、最小の費用で最大の効果を上げるよう、徹底して効率化を図るべきである。

発売諸経費は、先に述べた「普及宣伝事業」費の他に、売りさばき・支払い手数料、宝くじ券の印刷・運送費、広告宣伝費など、宝くじの発売に必要な各種経費で構成されており、事務の簡素化、経理の明確化の観点から、受託銀行に対し一括して委託する仕組みとなっている(当せん金付証券法第6条第1項)。

発売諸経費についても、最小の費用で最大の効果を上げるよう、徹底して効率化を図るべきである。

そのため、発売団体においては、受託銀行に対する委託業務の執行状況の検査(当せん金付証券法第17条第2項)や、再委託先・再委託内容のチェックを形式的な財務手続のチェックから実質的な事務効率化の努力に対するチェックへと強化していく必要がある。

4. 各種見直しにより生み出される財源の活用

- 各種経費の見直しにより生み出される財源については、宝くじの発売目的に沿って活用し、地方公共団体の自主財源である収益金を増加させることを基本とすべきである。
- 地方公共団体の収益金を直接増やすことと併せて、当せん金率の向上を図ることにより、見直しにより生み出される財源の一部を宝くじの購入者に還元することも重要である。これにより、宝くじの売上げの増加を通じて、地方公共団体の収益金が増えることも期待できる。
- 当せん金付証券法における宝くじの当せん金率の上限については、諸外国の当せん金率も5割前後となっていること、地方財政資金の調達が立法目的であることを踏まえ、現行の水準を維持すべきである。

以上、「普及宣伝事業」費をはじめ各種経費の見直しにより生み出される財源については、宝くじの発売目的にかんがみ、「地方財政資金の調達」に資するよう活用することを基本とすべきである。

(1) 地方公共団体の収益金の増加

各種経費の見直しにより生み出される財源の一部については、地方公共団体の自主財源である収益金を増加させる方向で考えるべきである。

その際、先に述べたとおり、現行の「普及宣伝事業」において均てん化の役割を担っていた部分を廃止する場合には、収益金で別途考慮するなど適切に対応する必要がある。

また、宝くじ資金全体の中の一般市町村への配分額は、先に述べたとおり、宝くじの発売権の代替的な性格も有することから、現行の水準を維持すべきである。したがって、「普及宣伝事業」の見直しにより仮に一般市町村への配分額が減少する場合には、減少相当額について、収益金で別途考慮するなど適切に対応すべきである。

(2) 当せん金率の向上

平成21年度の当せん金率は45.6%であり、諸外国の富くじの課税後ベースの実質的な当せん金率の比較では、アメリカ・ドイツ・カナダと同等の水準であり、国際的にも標準的な水準にあると言える。

このため、当せん金率の大幅な向上を図る環境にあるとは言えないが、当せん金率の向上を図ることにより、見直しにより生み出される財源の一部を宝くじの購入者に還元することも重要である。これにより、宝くじの売上げの増加を通じて、地方公共団体の収益金が増えることも期待できる。例えば、ジャンボ宝くじの一等賞金の引き上げなどできるだけ明示的にわかる形での活用が考えられる。

なお、日本の公営競技(地方競馬、競艇、競輪、オートレース)の払戻率は概ね75%となっており、課税後ベースの実質的な払戻率は58.5%(推計)となっているが、これらの公営競技は、それぞれの関係産業の振興を第一に掲げており、その立法目的を異にしている。また、同一日に複数のレースが開催され、前のレースの払戻金の相当部分が次のレース以降の投票に充てられるのが実態となっているなど、宝くじとの相違点があり、単純に一回当たりの率のみを比較することは適当ではない。

また、当せん金付証票法において、宝くじの当せん金率は、「5割に相当する額をこえてはならない」(当せん金付証票法第5条第1項)とされているが、諸外国の当せん金率も5割前後となっていること、地方財政資金の調達が立法目的であることを踏まえ、現行の当せん金率の上限の水準は維持すべきである。

(3) その他の売上げ向上策

近年、宝くじの売上げは低迷しているところであるが、今後の売上げの向上のためには、例えば、各発売団体の首長をはじめ行政との連携を強化し、各地域における各種メディアへの露出の増加や、販売面からのアプローチを重視し、各発売団体が各地域での売上げの向上に努めることが重要である。その際、宝くじを購入する人々が、当せん金という楽しみとともに社会

に貢献することの満足感も得ることができるよう、公共心に訴える形の取組みを強化していくことが重要である。

また、大都市部以外では宝くじの売り場が限定されることから、売り場の場所の広報にも努めることが重要である。

5. 緊急政策課題に対応する新しい宝くじの仕組み

- 地方公共団体の宝くじは、戦後、緊急に行うべき戦災復興その他の公共事業の資金調達を図るためその発売が認められたことに端を発する。
- このような宝くじの原点に立ち返り、大規模災害をはじめ緊急的な政策課題に直面する特定の地方公共団体が、より機動的に、宝くじによる資金調達をできるよう、新たな仕組みを検討すべきである。

地方公共団体の宝くじは、戦後、緊急に行うべき戦災復興その他の公共事業の資金調達を図るためその発売が認められたことに端を発する。

宝くじはこのような緊急的な政策課題への対応に必要な財源の調達手段として有効な役割を果たすものであり、近年では、阪神・淡路大震災や新潟県中越大地震の復興に寄与し、社会に大きく貢献しているところである。

そこで、安定的な財源を調達するため前年を踏襲する宝くじの発売を行うだけでなく、以上のような宝くじの原点に立ち返り、大規模災害をはじめ緊急的な政策課題に直面する特定の地方公共団体が、より機動的に、宝くじによる資金調達をできるよう、新たな仕組みを検討すべきである。

このような取り組みにより、宝くじは住民の公共心により一層訴求するとともに、低迷する宝くじ市場の活性化にも寄与するものと考えられる。

第五 発売団体における検討状況と今後の宝くじ改革のスケジュール

- 全国自治宝くじ事務協議会においてとりまとめられた「普及宣伝事業の改革に向けた基本的方針」は、本検討会における意見と方向性を一にするものであり、今後、「宝くじの健全な発

展」、「地方財政資金の調達」に資するよう、改革が進められることを期待している。

○各種事業の見直しは、平成23年度から実施することを基本とすべきであると考えられるが、必要に応じ、一定の経過措置を設けることも検討する必要がある。

1. 全国自治宝くじ事務協議会における検討状況

先に述べたとおり、現在、全国自治宝くじ事務協議会において、「普及宣伝事業検証PT」が設置され、当PTの中に、発売団体向け助成事業、市町村向け助成事業、公益法人向け助成事業の3分科会が設けられ、鋭意検討が進められているところである。10月15日に開催された全国自治宝くじ事務協議会においては、「普及宣伝事業の改革に向けた基本的方針」がとりまとめられた。

本基本的方針は、本検討会における意見と方向性を一にするものであり、今後、本基本的方針に基づいて具体的な改革の内容が決定されていくこととなるが、「宝くじの健全な発展」、「地方財政資金の調達」に資するよう、改革が進められることを期待している。

2. 今後のスケジュール

現行の「普及宣伝事業」をはじめ各種事業の見直しは、平成23年度から実施することを基本とすべきであると考えられるが、見直し後に実施する事業については、すでに地方公共団体・公益法人等が予算編成を行う時期であることや、例年であれば助成事業の募集を終えている時期であることを踏まえ、それぞれの業務に支障が生じることのないよう、細心の注意を払って進める必要がある。その際、必要に応じ、一定の経過措置を設けることも検討する必要がある。